

L'adhésion à l'Union européenne, les négociations entre le Centre et la Périphérie: 'Take it or leave it!'

Petrică, Bogdana

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Petrică, B. (2009). L'adhésion à l'Union européenne, les négociations entre le Centre et la Périphérie: 'Take it or leave it!'. *Annals of the University of Bucharest / Political science series*, 11, 33-64. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-378562>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

**L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE. LES NÉGOCIATIONS
ENTRE LE CENTRE ET LA PÉRIPHÉRIE:
« TAKE IT OR LEAVE IT! »**

BOGDANA PETRICĂ

Les termes de négociation et de partenariat ne doivent pas induire en erreur sur l'étendue de la marge de discussion possible entre les parties. Il ne s'agit pas de négociations traditionnelles pour arriver à un compromis entre des intérêts différents, mais de négociations d'adhésion pour que l'une des parties atteigne un objectif prédéterminé avec l'aide et sous la surveillance de l'autre, dans le cadre d'un dialogue amical et constructif, mais précis entre futurs membres d'un même ensemble¹.

C'est pour cela que les pays de l'Europe Centrale et Orientale (PECO) ont choisi une politique d'adhésion orientée vers l'extérieur, à la fois vers les institutions de l'Union et vers les États membres et moins vers l'intérieur, vers leurs citoyens. Ils ont adopté d'abord une approche purement diplomatique de leur adhésion, en élaborant leurs stratégies d'action dans des cabinets bien étanches et ils ont entouré leurs positions de négociation d'un secret particulier². À la demande de l'Union, ils ont corrigé par la suite ce manque d'information sur les positions de négociation, même si d'une manière générale la politique d'information sur l'intégration européenne laisse beaucoup à désirer, la qualité étant jugée médiocre³. C'est aussi valable pour l'Union elle-même qui a mal informé ses citoyens sur l'élargissement. C'est pour cela qu'apprenant les leçons du cinquième élargissement, le Commissaire Ollie Rehn parlait du plan C consolidation, conditionnalité et communication. Il ne fait que reprendre le point *communication sur l'élargissement* d'une communication récente de la

¹ Rapport d'information no 769, déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union Européenne sur les partenariats pour l'adhésion et présenté par M. Jean Bernard Raimond, p. 36.

² Les citoyens polonais tchèques ou hongrois pouvaient être mieux informés sur les positions de négociation de leurs pays, par la presse occidentale ou par les documents de la Commission européenne que par la presse ou les documents officiels de leur pays.

³ Par exemple, en Roumanie et en Pologne, l'information est centrée sur la présentation des implications positives et les avantages économique de l'adhésion et de toute manière cette information n'arrive pas à pénétrer les milieux socioprofessionnels comme les agriculteurs, les artisans ou les patrons de petites ou moyennes entreprises pour lesquels l'adhésion rapide si souvent réclamée par les gouvernements est loin d'être une mince affaire.

Commission qui apprécie que « L'UE doit mieux communiquer en expliquant les objectifs et les enjeux du processus d'adhésion, ainsi que la façon dont elle traite avec les pays concernés »⁴.

« Pour réussir l'élargissement il ne suffit pas de bien négocier ou de négocier de manière professionnelle ». Il faut aussi développer une culture de discussion et un style de coopération politique adéquats. Il faut apprendre à débattre et à trouver des solutions ensemble. « Il faut encourager les PECO à articuler leurs ambitions, leurs intérêts, leurs craintes et leurs sensibilités, en rapport avec l'élargissement de l'Union »⁵.

C'est ce que les parties en négociation se sont efforcées de réaliser à travers les rencontres bilatérales ou multilatérales, le contenu du dialogue politique et les sujets concrets de discussion étant souvent loin de combler la distance.

La chute des régimes communistes dans l'Europe Centrale et Orientale survenue en 1989-1990 place les États membres de la Communauté Européenne devant une situation imprévue, dans un premier temps pas moins de dix pays faisant connaître leur objectif d'adhérer à ce pôle de stabilité politique et croissance économique.

À la suite du Conseil européen de Copenhague⁶ de juin 1993, les États membres répondent à ces demandes en fixant les critères économiques et politiques à accomplir en vue de l'adhésion à l'Union. Ils sont réaffirmés en 1995, au Conseil européen de Madrid⁷, qui souligne l'importance d'une administration fonctionnelle qui puisse implémenter l'acquis communautaire.

C'est le feu vert pour le dépôt des demandes d'adhésion. La Hongrie est la première à déposer sa demande d'adhésion le 31 mars 1994, suivie par la Pologne le 5 avril 1994, la Roumanie le 22 juin 1995, la Slovaquie le 27 juin 1995, la Lettonie le 27 octobre 1995, l'Estonie le 24 novembre 1995, la Lituanie le 8 décembre 1995, la Bulgarie le 14 décembre 1995, la République Tchèque le 17 janvier 1996 et la Slovénie le 10 juin 1996. Par la suite, ont déposé des demandes d'adhésion à l'UE plusieurs pays des Balkans occidentaux.

La solution que la Communauté avait trouvée pour préparer l'intégration des nouveaux États d'Europe centrale et orientale était la conclusion avec ceux-

⁴ COM (2005) 561 final, Communication de la Commission, « Document de stratégie pour l'élargissement – 2005 », Bruxelles, le 09.11.2005, disponible sur le site de la Commission consacré à l'élargissement http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/index.htm

⁵ F. DRAUS, « L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent? Les PECO et les finalités politiques de l'intégration européenne », Groupement d'études et de recherches Notre Europe, président : Jacques Delors, Etudes et recherches no 32, étude disponible en français sur le site de Notre Europe, février 2004, p.18.

⁶ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague, du 21 et 22 juin 1993, <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?LANG=1> ou bien à partir de l'adresse http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.htm

⁷ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Madrid, du 15 et 16 décembre 1995, <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=54769&from=&LANG=9>

ci des accords d'association, dits européens, et pour les nouveaux États des Balkans occidentaux des accords d'association et de stabilisation. Ces accords (ou les documents assimilés à eux⁸), fondés sur l'article 310 TCE, constitueront désormais un préalable obligatoire à toute adhésion, en mettant en place une période de probation et de mise à niveau des États associés.

Dans ce contexte, le Conseil européen de Madrid⁹ demande à la Commission d'élaborer des avis sur l'opportunité de lancer les négociations d'adhésion avec les PECO, Chypre et Malte. Les chefs d'État ou de gouvernement réunis à Madrid soulignent l'opportunité unique de la réunification de l'Europe et la « nécessité politique » de l'élargissement. Le Conseil prend garde au fonctionnement institutionnel de l'Union qui (vu la perspective de l'élargissement à douze nouveaux membres), courrait le danger d'être déstabilisée si des ajustements ne seraient pas envisagés. Ses conclusions prévoient que les négociations ne commenceraient qu'au moins six mois après la fin des travaux de la Conférence Intergouvernementale ayant pour but la réforme de l'Union.

C'est seulement après l'entrée en vigueur¹⁰ du traité d'Amsterdam¹¹, au Conseil européen de Luxembourg¹² de décembre 1997, que les Quinze accordent le statut de candidat à l'adhésion aux douze pays associés à l'Union. Suite aux recommandations de la Commission, le Conseil européen décide l'ouverture des négociations avec un premier groupe de six pays candidats (l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie), dit « groupe de Luxembourg ».

Le Conseil européen¹³ d'Helsinki de décembre 1999 refait le groupe des États candidats en décidant l'ouverture des négociations avec six autres pays, la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie.

Pour l'ouverture des négociations avec la Croatie et la Turquie le 3 octobre 2005, les négociations au sein du Conseil entre les États membres ont été plus que fébriles. Car outre les conditions posées à la Turquie par l'Union européenne pour l'ouverture des négociations, il existait une autre condition que se

⁸ Voir les Accords de Stabilisation et d'Association conclus par l'Union et ses États membres avec les pays des Balkans Occidentaux.

⁹ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Madrid, du 15 et 16 décembre 1995, <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=54769&from=&LANG=9>

¹⁰ Le *Traité d'Amsterdam* est entré en vigueur le 1^{er} mai 1997, après ratification dans tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives

¹¹ Le „Traité d'Amsterdam” modifiant le *Traité sur l'Union Européenne*, les Traités instituant les Communautés Européennes et certains actes connexes est disponible dans le Journal officiel n° C 340 du 10 novembre 1997 http://europa.eu.int/eur-lex/fr/search/search_treaties.html

¹² Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Luxembourg, de décembre 1997, <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=44624&from=&LANG=1> ou bien à http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.htm

¹³ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Helsinki, du 10 et 11 décembre 1999, http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_fr.htm

posait à l'UE elle-même: l'adoption d'un « cadre de négociation », qui doit servir à organiser le processus des négociations. La Commission européenne a ainsi proposé le 29 juin 2005 un cadre, qu'elle a qualifié de « rigoureux », pour les négociations d'adhésion. Ce cadre fixe les principes directeurs, ainsi que les procédures à suivre dans les négociations. Les États membres de l'Union européenne ne sont tombés d'accord sur ce cadre de négociations que tard le lundi 3 octobre 2005, après une ultime journée de discussions, dans les conditions où depuis plusieurs semaines, les négociations au sein du Conseil entre les États membres étaient très intenses et difficiles¹⁴.

Elles se sont cependant focalisées sur la position autrichienne qui souhaitait faire évoluer une phrase, pourtant reproduite à l'identique des conclusions du Conseil européen¹⁵ du 17 décembre 2004: « l'objectif commun des négociations est l'adhésion ». Dès 2004, cette phrase était cependant complétée par: « ces négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance ». Soutenu par une opinion publique et des partis politiques largement opposés à la perspective d'une adhésion de la Turquie à l'Union européenne, le gouvernement autrichien a obtenu quelques retouches mineures au cadre de négociation, mais a surtout réussi à ce que, parallèlement à l'ouverture des négociations avec la Turquie¹⁶, l'Union européenne ouvre les négociations avec la Croatie.

En définitive, le cadre de négociation reprenait largement les conclusions du Conseil européen du 17 décembre 2004: « L'objectif commun des négociations est l'adhésion. Ces négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance. Tout en tenant compte de l'ensemble des critères de Copenhague, y compris la capacité d'absorption de l'Union, si la Turquie n'est pas en mesure d'assumer intégralement toutes les obligations liées à la qualité de membre, il convient de veiller à ce que la Turquie soit pleinement ancrée dans les structures européennes par le lien le plus fort possible ».

Au final, la réunion ministérielle d'ouverture des négociations avec la Turquie en vue de son adhésion à l'Union européenne a donc bien eu lieu le 3 octobre 2005, juste après la réunion du Conseil des ministres des affaires étrangères de l'Union qui a adopté le cadre des négociations.

¹⁴ Elles ont d'ailleurs été douloureusement ressenties en Turquie, où l'impression devenait de plus en plus prégnante que l'Union en demandait toujours plus à la Turquie selon le rapport du Sénat français sur la Turquie Rapport d'information n° 135 (2005-2006) de MM. ROBERT DEL PICCHIA et HUBERT HAENEL, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 15 décembre 2005, « La Turquie et l'Union européenne après l'ouverture des négociations », <http://www.senat.fr/rap/r05-135/r05-135.html>

¹⁵ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, du 16 et 17 décembre 2004, http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.htm

¹⁶ Les Turcs ont ainsi parfois eu l'impression d'être « pris en otage » dans des discussions qui les dépassaient.

SECTION 1: La procédure commune à tous les pays candidats

Parler des négociations signifie parler d'une autre étape, plus avancée, du processus de transition à la démocratie et à l'économie de marché commencé il y a plus de dix ans. C'est une précision nécessaire car on prend assez souvent la fin des négociations pour la fin du processus de transformation économique et politique des PECO. C'est sans doute un grand pas en avant, mais on y est pourtant loin, qu'il s'agisse des pays qui viennent de conclure les négociations d'adhésion ou des pays pas encore arrivés là (la Croatie et la Turquie).

La décision de conclure les négociations tout comme celle de leur ouverture est une décision politique. Elle est accompagnée par des périodes de monitorisation des engagements assumés et de transition pour la mise aux standards européens dans certains domaines.

Les négociations sont conduites par la Commission au nom des États membres. Pour faciliter le processus, l'acquis communautaire a été partagé en 31 chapitres dont les premiers trente couvrent des domaines spécifiques, tandis que le trente et unième qui réunissait des questions diverses était conclu automatiquement avec la conclusion des négociations. Parmi les chapitres les plus problématiques on retrouve les soi-disant chapitres à implication financière dont 7 – l'Agriculture¹⁷, 21 – la Politique régionale et 29 – Prévisions financières et budgétaires.

Pour conclure les négociations avec les premiers dix pays candidats, la Commission et les États membres ont présenté un Paquet financier endossé au Conseil Européen de Bruxelles¹⁸. Une position finale des États membres sur la négociation de ces chapitres a été endossée au Conseil européen de Copenhague¹⁹ du 12 et 13 décembre 2002, suite aux vives discussions avec les pays candidats. La mise a été vraiment importante: les contributions des nouveaux membres au budget communautaire, l'accès aux fonds structurels et le niveau des paiements directs. Pour la Roumanie et la Bulgarie, une proposition financière a été faite début 2004. Une partie aussi importante des négociations était celle consacrée à l'aide de préadhésion que l'Union était susceptible d'apporter pour faciliter la reprise de l'acquis.

¹⁷ Dans ce domaine, des coordonnées utiles pour savoir plus sont le site http://europa.eu.int/pol/enlarg/index_fr.htm qui offre des informations générales sur les négociations d'adhésion, tandis que le site <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap7/index.htm> donne des précisions sur les négociations relatives à l'Agriculture

¹⁸ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, du 24 et 25 octobre 2002, <http://ue.eu.int/newsroom/up.asp?MAX=&BID=76&DID=72970&File=/pressData/fr/ec/72970.pdf&LANG=2>

¹⁹ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague, du 12 au 13 décembre 2002, <http://ue.eu.int/newsroom/up.asp?MAX=&BID=76&DID=73776&File=/pressData/fr/ec/73776.pdf&LANG=1>

L'établissement de telles périodes répondait à des critères bien définis: elles devraient être les plus courtes possible et limitées à certains secteurs. Les périodes transitoires viennent à la rencontre des demandes formulées par les États candidats (pas préparés pour appliquer l'entier de l'acquis communautaire au moment de leur adhésion), mais aussi des demandes formulées par les États membres, craignant un impact négatif de l'élargissement dans certains domaines (au sens d'une restriction des droits des futurs membres dans des secteurs tels que la libre circulation des personnes).

Le principe fondamental du processus de négociation était celui qu'aucun chapitre n'est définitivement clos jusqu'à ce que tous les chapitres, voir les négociations, sont déclarés fermés.

En ce qui concerne la procédure, les négociations se déroulent au cadre des Conférences intergouvernementales d'adhésion ouvertes avec chacun des candidats, dont les réunions ont lieu tous les six mois au niveau ministériel et tous les mois au niveau des ambassadeurs.

L'ouverture de chaque chapitre est précédée par l'envoi à la Commission du Document de position. C'est la Commission qui, après des négociations internes avec chaque État membre, présente au candidat la position commune sur le chapitre à négocier. Le plus souvent, cette présentation est suivie par un échange questions – réponses (sous la forme des Documents de position complémentaires) entre la Commission et l'État candidat. Les progrès des candidats et l'accomplissement des engagements assumés sont monitorisés et évalués dans les Rapports préparés annuellement par la Commission pour chaque État candidat²⁵.

La procédure interne de négociation de l'Union consiste en trois phases. Dans un premier temps, la Commission fait des propositions au Conseil sur le premier pilier (cette mission incombe à la Présidence du Conseil pour les deuxième et troisième piliers, en liaison étroite avec les États membres et la Commission). Ensuite, le Conseil définit la position commune de l'Union sur toutes les questions soulevées par les négociations d'adhésion. Et enfin, la Présidence dirige les sessions de négociation à tous les niveaux pour défendre la position commune de l'Union, sauf dans le cas précis où le Conseil aurait décidé de confier cette mission à la Commission. Le Conseil pourra également charger la Commission de lui proposer des solutions sur des difficultés particulières. Cette procédure concerne les douze États candidats et comporte

dans ce domaine, des coordonnées utiles pour savoir plus sont le site http://europa.eu.int/pol/enlarg/index_fr.htm qui offre des informations générales sur les négociations d'adhésion, tandis que le site <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/index.htm>, donne des précisions sur les négociations relatives à la libre circulation.

²⁵ Les Rapports réguliers de la Commission sur les progrès de chaque pays candidat datant de novembre 1998, du 13 octobre 1999, du 8 novembre 2000, du 13 novembre 2001, du 9 octobre 2002 et du 5 novembre 2003, sont disponibles sur le site de la Commission Européenne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm

d'abord une phase multilatérale pour traiter des questions d'ensemble, puis une phase bilatérale pour examiner les difficultés spécifiques à chaque candidat. La Commission dirige cette procédure, en association avec la Présidence du Conseil et éventuellement certains États membres pour les deuxième et troisième piliers.

Avec un rôle prépondérant dans la négociation des chapitres liés au deuxième et troisième pilier, la participation de la Présidence semestrielle du Conseil de l'UE n'est pas limitée. D'une manière générale, la plupart de son travail consiste à assister la Commission dans son dialogue avec les États candidats mais aussi avec les États membres (afin d'arriver à la définition de la position commune). Il est arrivé plus d'une fois que les candidats lui demandent de faire des pressions sur la Commission pour accélérer l'élaboration et la présentation des positions communes. Dans ce contexte, le plus important rôle de la Présidence reste celui de médiateur. Trouver le juste milieu entre les exigences des États membres et les possibilités, ou les objectifs, des candidats est une tâche assez compliquée dont certaines Présidences se sont acquittées mieux que d'autres. Plusieurs d'entre elles ont été accusées d'avoir eu leur propre agenda politique au sein duquel les négociations ne tenaient pas la tête. Du point de vue des négociations, les résultats les plus spectaculaires ont été constatées au cours des Présidences espagnole (1 janvier-30 juin 2002) et danoise (1 juillet –31 décembre 2002) du Conseil de l'Union. Ces Présidences ont poussé les négociations au premier plan de leur activité, ont mené une campagne permanente, dans les États membres et candidats, en faveur de la conclusion de ce processus avec les premiers 10 pays à la fin de l'année 2002. La Présidence espagnole²⁶ a oeuvré pour accélérer ce processus, en finalisant la plupart des chapitres avec les premiers dix États candidats et en avançant les négociations avec la Roumanie et la Bulgarie.

Les analystes politiques tout comme les hommes politiques ont salué le rôle de la Présidence danoise²⁷ dans l'élaboration et la présentation par la Commission d'un Paquet financier à même de venir à la rencontre des demandes des candidats et des possibilités des États membres. Ses efforts pour l'harmonisation des différentes positions ont été déterminants pour la conclusion des négociations au Conseil européen de Copenhague²⁸ de décembre 2002.

Le succès remporté par les deux Présidences de 2002, peut être expliqué par leurs positions relativement neutres. L'absence des intérêts particuliers qui

²⁶ Pour plus de détails sur la Présidence espagnole du premier semestre de l'année 2002, consulter le site ce celle-ci à partir de <http://ue.eu.int/fr/presid.htm>

²⁷ Pour plus de détails sur la Présidence danoise du deuxième semestre de l'année 2002, consulter le site ce celle-ci à l'adresse <http://www.eu2002.dk/main/> ou bien à partir de <http://ue.eu.int/fr/presid.htm>

²⁸ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague, du 12 au 13 décembre 2002, sont disponibles sur le portail internet de l'UE <http://europa.eu.int> à <http://ue.eu.int/newsroom/up.asp?MAX=&BID=76&DID=73776&File=/pressData/fr/ec/73776.pdf&LANG=1> ou bien à partir de l'adresse http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.htm

auraient pu alourdir le processus de négociation les a situées dans la meilleure position de médiateur permettant de trouver les meilleurs compromis. Néanmoins, le contexte politique européen a eu son importance non négligeable: les États membres s'étaient donné déjà pour objectif l'élargissement de l'UE en 2004. Impossible de l'atteindre sans finaliser les négociations en 2002.

Même si les négociations avec certains PECO ont été ouvertes le 30 mars, la définition des positions de négociation n'est intervenue qu'après une procédure d'évaluation en détail («screening») de la situation de chaque pays candidat par rapport à la législation communautaire et aux dispositions relatives aux deuxième et troisième piliers. On a constaté que les négociations avec les PECO se sont engagées rapidement dans les secteurs du marché intérieur dans lequel un examen approfondi avait déjà été réalisé grâce au questionnaire de la Commission et aux réponses des États candidats, sans attendre les résultats de l'évaluation dans les autres domaines du premier pilier comme les transports, l'environnement et l'énergie.

Le Conseil européen de décembre 2004 a convenu que dorénavant les négociations d'adhésion avec les différents pays candidats seront fondées sur un cadre de négociation. Chaque cadre, qui sera établi par le Conseil sur proposition de la Commission en tenant compte de l'expérience acquise dans le cadre du cinquième élargissement et de l'évolution de l'acquis, comportera certains éléments, en fonction des mérites propres de chaque État candidat, de sa situation et de ses caractéristiques spécifiques.

À l'instar des négociations avec les PECO, ces négociations, qui se dérouleront dans le cadre d'une Conférence intergouvernementale à laquelle participeront tous les États membres, d'une part, et l'État candidat concerné, d'autre part, et où les décisions doivent être prises à l'unanimité, s'articuleront autour d'un certain nombre de chapitres couvrant chacun un domaine spécifique. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, fixera des critères de référence pour la clôture provisoire et, le cas échéant, l'ouverture de chaque chapitre. Selon le chapitre examiné, ces critères concerneront l'alignement des législations et des résultats satisfaisants obtenus dans la mise en œuvre de l'acquis, ainsi que les obligations découlant des relations contractuelles avec l'Union européenne. Comme pour les PECO, de longues périodes transitoires, des dérogations, des arrangements spécifiques ou des clauses de sauvegarde permanentes, c'est-à-dire des clauses pouvant être invoquées en permanence comme base pour des mesures de sauvegarde, pourront être envisagés. La Commission inclura de telles dispositions, le cas échéant, dans les propositions qu'elle élaborera pour chaque cadre, dans des domaines tels que la libre circulation des personnes, les politiques structurelles ou l'agriculture. En outre, les différents États membres devraient pouvoir intervenir au maximum dans le processus de décision concernant l'instauration, à terme, de la libre circulation des personnes. Les dispositions transitoires ou les clauses de sauvegarde devraient faire l'objet

d'un réexamen sous l'angle de leur incidence sur la concurrence ou sur le fonctionnement du marché intérieur. Une autre nouveauté est la précision du Conseil européen que « l'objectif commun des négociations est l'adhésion. Ces négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance. Tout en tenant compte de l'ensemble des critères de Copenhague, si l'État candidat n'est pas en mesure d'assumer intégralement toutes les obligations liées à la qualité de membre, il convient de veiller à ce que l'État candidat concerné soit pleinement ancré dans les structures européennes par le lien le plus fort possible ». Cette dernière précision, une innovation, pourrait être interprétée comme une possibilité que se laisse l'Union pour un éventuel statut intermédiaire de la Turquie par exemple soit parce que le résultat d'un référendum en France ou ailleurs soit négatif soit parce que l'Union n'aura la capacité ou la volonté d'absorber un État jugé quelquefois aujourd'hui trop grand, trop différent. Dans le cadre de négociation est dressée également une liste préliminaire et indicative des têtes de chapitres à négocier en nombre de 35.

1.2. La phase bilatérale de la négociation

La stratégie définie par la Commission visait à traiter les questions essentielles pour conclure les négociations de façon satisfaisante, et était basée sur quelques actions précises. Entre autres, on avait procédé à la séparation des questions qui supposaient l'établissement des mesures transitoires. Celles-ci ont été classifiées en acceptables²⁹, négociables³⁰ et inacceptables³¹. La Feuille de route est venue compléter ce travail. En établissant l'ordre des chapitres à négocier selon la difficulté qu'on attendait pendant les discussions, ces Feuilles de route³² constituaient un outil d'importance particulière.

Parmi les 31 chapitres, il y en avait que la Commission était prête à négocier et à fermer, des chapitres « mis à côté » qui présentaient de petits problèmes et encore des chapitres difficiles dont la négociation s'annonçait dès le début très dure et très longue à cause des sensibilités des États membres ou bien des États candidats. Même si les Feuilles de route, résultat des négociations bilatérales avec chaque pays, ont un caractère individuel, elles gardent la même structure, conséquence des études faites par la Commission sur l'avancement des négociations et sur les principaux obstacles rencontrés au niveau interne par les États candidats.

²⁹ De nature technique qui ne posent pas des problèmes particuliers.

³⁰ Qui ont des effets importants sur la concurrence, le marché intérieur ou du fait de leur durée ou de leur portée.

³¹ Qui posent des problèmes fondamentaux et ne seront pas acceptées.

³² Voir par exemple les Feuilles de route pour la Bulgarie et la Roumanie communiquées par la Commission au Conseil et au Parlement, le 13 novembre 2002, Communication COM(2002) 624 final, également disponibles à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/roadmap-br-ro-2002_fr.pdf

La définition des positions de négociation est réalisée après une procédure d'évaluation en détail (le « screening ») de la situation de chaque pays candidat par rapport à la législation communautaire et aux dispositions relatives aux deuxième et troisième piliers.

Le Conseil européen d'Essen³³ demande à la Commission de mettre au point, en coopération avec chaque État candidat des Stratégies d'adhésion à l'UE. Celles-ci allaient être accompagnées par des Plans d'action individuelle que la Commission élabore en étroite coordination avec les PECO et qui établissent les réformes à faire et leur rythme. Le but principal de ces Plans est d'assister les PECO en vue de la transposition adéquate de l'acquis communautaire dans les législations nationales.

À structure semblable, les Plans d'action ont pourtant un caractère différencié, tenant compte de la situation de chaque État candidat, des résultats obtenus et des problèmes rencontrés dans le processus de réforme interne. Les Plans constituent un outil important pour la Commission dans son travail de monitorisation des progrès des candidats. Celle-ci poursuit attentivement la mise en application du Plan d'action et base son Rapport annuel sur cette évaluation. D'ailleurs, les États candidats sont tenus à communiquer périodiquement leurs résultats de l'implémentation des Plans d'action. Par la suite, cette évaluation sera transmise à la Commission sous la forme des contributions nationales aux Rapports annuels³⁴.

Aux demandes répétées des États candidats concernant l'établissement d'une perspective précise dans le temps pour leur adhésion à l'Union, la Commission répond par la présentation de ce qu'on appelle les Feuilles de route³⁵. Ce sont des documents d'orientation, élaborés avec l'assistance de chaque État candidat, établissant un calendrier des négociations ainsi que l'ordre des chapitres à négocier. Ce document est lui aussi, une illustration de l'application du principe de différenciation, car son contenu prend en compte la spécificité de chaque État candidat. Si on regarde l'ordre des chapitres, on observe quand même une organisation assez similaire qui reflète le degré de difficulté anticipé par la Commission dans la négociation.

³³ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Essen, décembre 1994, e <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=54761&from=&LANG=9> ou bien à http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.htm et pour plus de détails voir la deuxième partie de la bibliographie « L'Europe sur internet »

³⁴ Les Rapports réguliers de la Commission sur les progrès de chaque pays candidat datant de novembre 1998, du 13 octobre 1999, du 8 novembre 2000, du 13 novembre 2001, du 9 octobre 2002 et du 5 novembre 2003, sont disponibles sur le site de la Commission Européenne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm

³⁵ Voir par exemple les Feuilles de route pour la Bulgarie et la Roumanie communiquées par la Commission au Conseil et au Parlement, le 13 novembre 2002, Communication COM(2002) 624 final, également disponibles à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/roadmap-br-ro-2002_fr.pdf

L'ordre de négociation proposé par les premières Feuilles de route était bien établi, en commençant par la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux³⁶, la libre prestation de services, le droit des sociétés, la culture et la politique audiovisuelle, la politique sociale et l'emploi, les relations extérieures et l'environnement. Dans un deuxième temps ont été abordés des chapitres tels que la politique des transports, la politique de concurrence, l'énergie, l'union douanière, la fiscalité, la pêche, le contrôle financier et la justice et les affaires intérieures. Les derniers chapitres à négocier ont été les chapitres à composante financière, sans doute ceux dont on anticipait le plus de difficultés: l'agriculture (les questions des quotas à la production du lait et des céréales ainsi que le niveau des aides directes), les dispositions financières et budgétaires, la politique régionale et les instruments structurels.

Ces sont les mesures différentes à prendre par chaque PECO et les perspectives propres pour la conclusion provisoire de tel ou tel chapitre qui confèrent un caractère spécifique aux Feuilles de route³⁷. Il s'agit d'une différenciation justifiée par les intérêts et les sensibilités particulières manifestées par les États candidats pour certains domaines. La Hongrie, par exemple, n'a pas rencontré les mêmes problèmes dans la négociation du chapitre de la «Pêche» que les États baltes avec des demandes différentes, en fonction de leurs intérêts économiques. La centrale nucléaire de Témelin, pour prendre un autre exemple, a sérieusement compliqué les négociations de la République Tchèque sur le chapitre concernant l'environnement. Les autorités tchèques ont dû trouver des solutions aux inquiétudes de l'Autriche concernant la pollution et le danger nucléaire.

Les questions, les réponses et les solutions aux problèmes tels que ceux qu'on vient de présenter ont fait l'objet des négociations longues et dures au niveau bilatérale entre les États candidats et la Commission, mais aussi entre les États candidats et les États membres, afin que ces derniers adhèrent à la position commune. Pourtant, c'est la Commission qui, dans tous les cas, joue le rôle principal dans les négociations en supervisant tout dialogue au niveau bilatéral entre un État candidat et un État membre, même s'il s'agit des questions particulières. C'est toujours la Commission qui garde le dernier mot dans la conclusion provisoire d'un chapitre.

Quant aux aspects liés au déroulement proprement dit des négociations, celui-ci a lieu entre la Commission et l'État candidat, dans le cadre des sessions

³⁶ Voir le guide élaboré par la Commission européenne, Direction générale Élargissement, Direction B - République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Slovénie, Équipe Hongrie, sur « La libre circulation des personnes – Guide pratique pour une Union européenne élargie » http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/free_movement_of_persons_fr.pdf

³⁷ Voir par exemple les Feuilles de route pour la Bulgarie et la Roumanie communiquées par la Commission au Conseil et au Parlement, le 13 novembre 2002, Communication COM(2002) 624 final, sont également disponibles à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/roadmap-br-ro-2002_fr.pdf

des Conférences bilatérales d'adhésion, qu'on vient de mentionner ci-dessous. En dehors de ce cadre, les réunions de travail au niveau des experts sont de la plus grande importance. De telles rencontres viennent souvent éclaircir les détails difficiles, le «contenu» de ce qu'on demande et de ce qu'on attend du candidat pour avancer dans la négociation d'un certain chapitre. Ce sont des rencontres à caractère technique et permettent un dialogue sans interruptions entre la Commission et l'État candidat. Ces réunions offrent la possibilité de corriger ou ajuster les positions afin de s'approcher petit à petit de la position commune, soit elle en cours d'élaboration ou déjà sur la table de discussion. C'est dans le cadre de telles réunions qu'on discute l'acceptable et l'inacceptable pour les deux parties. La fréquence de ces rencontres et la qualité des échanges s'avèrent souvent décisives pour l'avancement des négociations pendant les sessions de la Conférence d'adhésion.

SECTION 2: Le caractère particulier de la négociation avec chaque pays candidat

La spécificité de chaque État candidat a mis une forte empreinte sur le déroulement du processus de négociation. Même si conditionnées par le respect des mêmes critères d'adhésion, les négociations se sont déroulées avec une dynamique propre à chaque pays. Les Plans d'action, les Feuilles de route³⁸ et le rythme du processus de négociation ont été déterminés par les caractéristiques de chaque État candidat. De Malte à la Pologne, les demandes, les intérêts et le contenu des compromis ont bien varié. On examinera par la suite les différents compromis articulés pendant les négociations en privilégiant l'exemple de la Roumanie.

2.1. Les différents compromis acceptés par les parties

Toute négociation suppose des renoncements, un maximum des demandes et un minimum acceptable pour les deux parties. Les négociations d'adhésion à l'Union Européenne ont été souvent qualifiées par les analystes des négociations dans un seul sens (selon le principe *take it or leave it*), avec les États membres dans la position privilégiée.

On l'a déjà dit: la décision de l'élargissement de l'Union vers l'Europe Centrale et Orientale a eu surtout une mise politique. Le maintien de la stabilité

³⁸ Voir, par exemple, les Feuilles de route pour la Bulgarie et la Roumanie communiquées par la Commission au Conseil et au Parlement, le 13 novembre 2002, Communication COM(2002) 624 final, également disponibles à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/roadmap-br-ro-2002_fr.pdf

politique sur le continent et le souci d'éviter des affrontements et des conflits internes au voisinage de l'Union qui risquaient d'escalader et de déborder les frontières nationales, ont été parmi les raisons de la prise d'une telle décision. Le projet d'élargissement – basé sur des principes tels la conditionnalité et la différenciation – offrait aux démocraties occidentales les meilleurs outils pour déterminer la réforme dans les PECO sans recours à la force et en même temps l'occasion unique de la réunification du continent.

Une fois la décision de l'élargissement prise, la volonté d'adhésion des PECO exprimée et les conditions fixées on assiste à un long et dur processus de négociation pour arriver à obtenir le plus possible. Même si semblable aux processus occasionnés par les précédents élargissements de l'Union, il est pourtant tout à fait particulier. C'est un processus particulier pour une situation particulière. La motivation est différente par rapport aux précédents élargissements, l'ampleur et les conséquences le sont aussi. L'intérêt de l'ancienne Communauté européenne d'avoir parmi les membres des pays riches, tels le Royaume-Uni ou le Danemark, avait permis à ceux-ci d'essayer avec succès de faire accepter leurs conditions, comme par exemple, la non-participation à la politique sociale et à l'union économique et monétaire. Par contre, la marge de négociations des PECO (mais aussi de Chypre et Malte) a été sérieusement réduite, les États membres n'étant pas disposés à faire de grands compromis. Le plus grand compromis avait été déjà fait, en acceptant l'ouverture des négociations avec des pays qui étaient encore loin de satisfaire aux critères d'adhésion à la CE/UE, tels qu'ils avaient été requis aux cas des précédentes candidatures (y compris celles de l'Espagne, du Portugal ou la Grèce). Ceci étant dit, cela ne signifie pas qu'on n'a pas eu des compromis d'une partie comme de l'autre. Néanmoins, le cas le plus souvent, ce sont les pays candidats qui viennent à la rencontre des positions communes. La règle du jeu: si on veut appartenir au «Club des Quinze» il fallait respecter/accepter ses règles.

Quant aux négociations proprement dites, on examinera en particulier quelques uns des chapitres les plus difficiles, les prises de positions et les résultats. Parmi ces chapitres on retrouve: 2 – la Libre circulation des personnes, 4 – la Libre circulation des capitaux, 7 – l'Agriculture, 21 – la Politique régionale, 22 – l'Environnement, 24 – la Justice et les Affaires Intérieures (JAI) et 29 – Les Dispositions financières et budgétaires³⁹.

La détermination des États membres à faire passer leurs positions tels quelles en ce qui concernent les chapitres ci-dessus s'explique par l'impact direct que ces chapitres exercent sur la vie quotidienne des citoyens de l'UE, leur travail, leur argent ou bien, leur sécurité. Les questions sensibles posées par

³⁹ Pour les informations sur les résultats des négociations, voir le site de la Commission européenne consacré à l'élargissement www.europa.eu.int/comm/enlargement/

ces chapitres rendent les hommes politiques extrêmement prudents, car la manière dont on les adresse peut leur coûter ou faire gagner des voix.

La difficulté du Chapitre 2 devient claire à l'instant où on regarde l'acquis réuni sous le titre de Libre circulation des personnes. Il s'agit des réglementations portant sur les droits des citoyens et la libre circulation des travailleurs, mais aussi sur la reconnaissance réciproque des diplômes. C'est un chapitre étroitement lié à ceux qui portent sur les autres trois libertés (des biens, des capitaux et des services) aussi qu'à la JAI. Le principal problème rencontré dans la négociation de ce chapitre a été lié au droit des ressortissants des PECO de travailler librement sur le marché interne de l'Union. L'obligation première des candidats était de s'assurer qu'il n'y avait pas, dans leur législation, des dispositions contraires aux normes communautaires et que les mesures concernant les critères de la citoyenneté, de la résidence ou de la compétence linguistique seraient mises en conformité avec l'acquis. En outre, la libre circulation des travailleurs impliquait aussi le droit des citoyens des futurs États membres à résider dans tout autre pays membre de l'UE et à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Pour les États candidats il s'agissait là d'une des raisons les plus fortes ayant motivée leur volonté d'appartenir à l'Union. Pour les États membres, surtout ceux qui avaient des frontières communes avec les États candidats, tels l'Autriche ou l'Allemagne, la négociation de ces questions posait des problèmes majeurs, étant donné l'attractivité de leur marché de travail pour les ressortissants des PECO et le potentiel déstabilisateur d'une forte migration après l'adhésion.

L'importance politique et pratique de cette partie de l'acquis et les sensibilités et les incertitudes générées au sein de l'opinion publique européenne ont été déterminantes dans l'approche retenue par l'Union quant à ce chapitre. On a donc pris la décision d'imposer des mesures et des périodes transitoires. En prenant de telles mesures, les États membres ont pris en considération divers éléments offerts par les estimations des études élaborées sur les futurs mouvements de la force de travail sur le marché commun après l'élargissement et les destinations les plus probables de ces déplacements. Le degré d'incertitude quant au nombre et aux effets sur le marché du travail de la libre circulation des personnes et l'opposition manifestée par les États candidats ont constitué des facteurs décisifs dans l'établissement de la durée des périodes transitoires. C'est ainsi qu'on est arrivé à une position commune prévoyant une période de transition allant jusqu'à 7 ans avant l'application entière de l'acquis communautaire dans ce domaine. Avec une marge de négociation très réduite, le mieux que les candidats ont pu obtenir a été la division de la période de 7 ans en trois périodes de 2 plus 3 plus 2 ans. En outre il revenait à chaque État membre de décider s'il ressent ou non le besoin de prolonger l'application des mesures de transition au delà des premières deux années, sans possibilité de les maintenir plus de 7 ans après l'adhésion des nouveaux États membres de

l'Union. Les prolongations de la période de transition devaient être motivées par des données montrant les déséquilibres que l'absence de telles mesures provoquerait sur le marché national. De même, tout État membre peut volontairement renoncer à imposer des périodes transitoires.

Des résultats semblables ont été obtenus dans le domaine des réglementations portant sur la libre circulation des nationaux des futurs États membres et la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. En ce qui concerne cette dernière question, les plus problématiques se sont avérées les dispositions relatives aux professions libérales (avocats, architectes, etc.) et médicales, dont les dénominations avaient des significations différentes par rapport à celles données dans les États membres. La solution trouvée est fondée sur une double approche: une déclaration des autorités compétentes des États candidats en confirmant l'équivalence des différentes qualifications avec celles communautaires, accompagnée par une attestation que celui muni d'une qualification avait pratiqué dans son pays d'origine. Les deux documents ont été considérés comme offrant des garanties raisonnables aux citoyens des 15 États membres quant aux compétences professionnelles des ressortissants des futurs États membres, pratiquant au domaines mentionnés ci-dessus. En même temps les candidats devraient faire le nécessaire afin d'assurer l'harmonisation des standards de préparation professionnelle, ce qui supposait l'introduction des curriculums semblables à ceux des universités des anciens États membres. Il revient à chaque État candidat la création des structures administratives nécessaires pour assurer le respect des obligations assumées dans ce domaine.

Etroitement lié à la libre circulation des personnes reste le Chapitre 24 – Justice et affaires intérieures⁴⁰ dont l'acquis a été progressivement communautarisé après le Traité d'Amsterdam⁴¹. Pas de périodes transitoires pour ce chapitre qui touche à des questions extrêmement sensibles de la protection des frontières et l'acquis Schengen à la lutte contre le crime organisé, le trafic de drogues et le blanchissement d'argent, la migration illégale et la coopération policière et judiciaire. L'objectif premier des négociations a été le renforcement de la confiance entre les parties, une confiance particulièrement importante pour une future coopération étroite en matière de JAI. Une des questions les plus importantes portait sur la capacité administrative des PECO à appliquer l'acquis

⁴⁰ Dans ce domaine, des coordonnées utiles pour savoir plus sont le site http://europa.eu.int/pol/enlarg/index_fr.htm qui offre des informations générales sur les négociations d'adhésion, tandis que le site <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap24/index.htm> donne des précisions sur les négociations relatives à la Justice et aux Affaires intérieures.

⁴¹ Le Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union Européenne, les Traités instituant les Communautés Européennes et certains actes connexes est disponible dans le Journal officiel n° C 340 du 10 novembre 1997 et peut être téléchargé gratuitement (sur le portail internet de l'UE <http://europa.eu.int>) en français à partir de l'adresse http://europa.eu.int/eur-lex/fr/search/search_treaties.html ou bien directement à l'adresse <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/amsterdam.html>

JAI au moment de l'adhésion. Dans ce contexte, une condition *sine qua non* était la garantie d'un système judiciaire indépendant.

Sans doute la composante la plus visible de ce chapitre reste l'acquis Schengen dont l'application conduit à supprimer les contrôles aux frontières entre les anciens et les futurs États membres. Une décision en ce sens fera l'objet d'un vote à l'unanimité au Conseil après l'élargissement et s'appuiera sur un examen attentif des pratiques légales et de la préparation des nouveaux États membres. Comme dans d'autres cas, l'instrument clé dans le domaine de la JAI sera la mise en application des Plans d'action individuels visant l'implémentation de l'acquis Schengen (y compris l'harmonisation des listes négatives⁴²).

De ce qui est de la coopération en matière judiciaire et policière, les parties se sont mises d'accord pour l'introduction dans le Traité d'Adhésion⁴³ d'une clause de suspension des droits en cas de mauvaise transposition de l'acquis dans les premiers trois ans après l'adhésion. La suspension durera jusqu'à ce que les erreurs soient corrigées.

Un rôle important dans la monitorisation des engagements assumés par les candidats dans le domaine de la JAI revient, à côté de la Commission au TAIEX (Technical Assistance Information and Exchange Office).

Parmi les chapitres essentiels pour le fonctionnement du marché intérieur, on retrouve La libre circulation des capitaux dont l'acquis couvre les paiements et transferts d'argent au-delà des frontières, jusqu'à l'investissement par les ressortissants d'un État membre dans les compagnies et les propriétés du territoire d'un autre État membre. Les craintes du grand public dans les États candidats de ne pas pouvoir entrer en compétition avec les ressortissants des Quinze pour l'achat des propriétés (surtout des terres) ont déterminé les PECO à demander des périodes de transition. Les périodes négociées vont de 7 à 12 ans avant la libéralisation du marché immobilier dans les futurs États membres, avec des dispositions spéciales pour les ressortissants des États de l'UE résidant dans un PECO. Si on apprécie les résultats des négociations on peut observer que la plupart des États candidats se sont contentés d'une période transitoire de sept ans pour l'achat des terres agricoles et forestières par les citoyens des

⁴² La liste des pays dont les ressortissants ont besoin d'un type de visa pour voyager aux pays de l'UE. On y retrouve la Russie, la Turquie, la Moldavie, l'Ukraine et les Pays de Balkans occidentaux. La décision, des futurs États membres, d'introduire le régime des visas n'a pas été facile à prendre étant donné le caractère spécial des relations bilatérales avec ces pays voisins (en termes économiques, mais aussi politiques – des minorités nationales importantes).

⁴³ Le *Traité d'Adhésion* de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie disponible dans le Journal officiel n°L 236 du 23 septembre 2003 et peut être téléchargé gratuitement (sur le portail internet de l'UE <http://europa.eu.int>) en français à partir de l'adresse http://europa.eu.int/eur-lex/fr/search/search_treaties.html ou bien directement à l'adresse http://europa.eu.int/eur-lex/fr/search/treaties_accession.html

autres États membres. Les exceptions sont la Slovaquie et la Pologne⁴⁴ qui se trouvent d'ailleurs aux deux extrêmes. Si la première a accepté la possibilité de recourir à la clause générale de sauvegarde de 7 ans, la deuxième a insisté et a obtenu la plus longue période de transition, c'est-à-dire 12 ans.

À part les chapitres à implications financières, l'Environnement⁴⁵ fut un des chapitres aux plus longues périodes de transition. À la différence des autres cas, ce sont cette fois les États candidats qui en demandent, étant donné le rattrapage considérable enregistré dans ce domaine. L'acquis à transposer en matière de protection de l'environnement influence, d'une façon plus générale, l'ensemble des activités économiques et le processus de production. Les coûts pour les PECO afin d'assurer la conformité avec l'acquis communautaire ont été estimés de 80 à 120 millions euros. Pourtant, les mêmes études apprécient les bénéfices entre 134 et 680 millions⁴⁶. On insiste sur l'augmentation significative de la qualité de la vie et la réduction des dommages à l'exploitation inappropriée des forêts, des terres et des fonds de pêche. Néanmoins, le caractère immédiat des coûts détermine les États candidats à demander quelques-unes des plus longues périodes de transition, allant jusqu'à dix ans après l'adhésion. De leur côté, les États membres, par l'intermédiaire de la Commission, ont fait savoir dès le début des négociations qu'ils n'étaient pas disposés à accepter des périodes de transition de ce qui est de la transposition proprement dite de l'acquis et notamment de la législation cadre sur la qualité de l'air et de l'eau, la protection de la nature (de la faune et des habitats) et des normes fondamentales du marché commun, à savoir les règles sur la qualité des produits. Dans ce contexte, tous les PECO ont demandé des périodes transitoires afin de pouvoir effectuer les ajustements techniques nécessaires.

Suite aux négociations, aux clarifications d'une partie ou de l'autre et aux efforts substantiels des candidats pour transposer les normes communautaires en matière d'environnement, les États membres ont accepté plusieurs périodes de transition. Pourtant toutes ont dû être bien motivées et soutenues par des Plans d'action détaillés sur les mesures à prendre et les dates butoir pour l'implémentation de l'acquis. Des périodes de transition ont été concédées en relation aux composants organiques volatils, aux émissions de certains gaz nocifs, le traitement des eaux ménagères ou bien la fermeture ou réhabilitation de grandes entreprises polluantes⁴⁷.

⁴⁴ Pour plus d'informations sur les relations entre l'UE et la Pologne et tous les documents sur le processus de négociation en vue de l'adhésion de ce pays à l'UE, consulter le site de la Commission Européenne à l'adresse <http://europa.eu.int/comm/enlargement/poland/index.htm>

⁴⁵ Dans ce domaine, des coordonnées utiles pour savoir plus sont le site http://europa.eu.int/pol/enlarg/index_fr.htm qui offre des informations générales sur les négociations d'adhésion, tandis que le site <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap22/index.htm> donne des précisions sur les négociations relatives à l'Environnement.

⁴⁶ Guide des négociations www.europa.eu.int/comm/enlargement

⁴⁷ Dans ce dernier cas la Bulgarie a obtenu une période de transition jusqu'à 2014, l'Estonie et la Lituanie jusqu'à 2015 et la Pologne jusqu'à 2017.

Les plus longues et plus dures négociations ont eu pour objet les chapitres ayant des implications financières. Un accord sur l'Agriculture, la Politique régionale et les Dispositions financières et budgétaires, permettant la conclusion de ces chapitres n'est survenu qu'au dernier moment avant la Conseil européen de Copenhague⁴⁸ de décembre 2002. La détermination des parties à faire passer leurs positions avait mis en question la possibilité même de l'élargissement de l'Union dès 2004. L'enjeu financier, la contribution que les États membres envisageaient et celle que les États candidats attendaient ont dominé les débats sur la scène politique européenne fin 2002. Les États membres ont accusé les contraintes du Pacte de Stabilité et de Croissance pour motiver leur refus de satisfaire les demandes des fonds des États candidats, dont la Pologne s'est détaché comme le moins flexible⁴⁹. Après les propositions faites aux candidats à la suite du Conseil Européen de Bruxelles⁵⁰, du 24 et 25 octobre 2002 les meilleures que les États membres avaient fait jusqu'à cette date, mais toujours loin des exigences des PECO, les discussions se sont intensifiées. Un accord final parmi les États membres ne s'est dégagé qu'à la dernière minute, après la prolongation, tard dans la nuit, de la séance du Conseil européen de Copenhague du 12-13 décembre 2002.

L'agriculture représente, de loin, le plus grand chapitre de l'acquis et le plus sensible. Avec peu d'exceptions, l'acquis consiste dans des réglementations et une législation directement applicable au moment de l'adhésion. Au-delà de la nécessité de chaque pays candidat à mettre en application l'acquis, les négociations ont eu pour but un accord, voire un compromis, sur le niveau des paiements directs et des aides compensatoires aux agriculteurs des pays candidats, les quotas laitiers et la manière de calculer les quotas aux céréales et au sucre.

La manière dont les questions agricoles ont été abordées lors des négociations illustre bien l'absence de stratégie de long terme au regard de l'élargissement. Dans ses propositions de l'Agenda 2000 sur la politique agricole commune, la Commission Européenne se proposait d'approfondir les réformes de 1992, notamment à travers des réductions substantielles dans les prix de soutien, compensées par des transferts directs aux agriculteurs non prévus pour les agriculteurs de l'Est⁵¹, ainsi qu'une augmentation significative des interventions en faveur du développement rural⁵².

⁴⁸ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague, du 12 au 13 décembre 2002, <http://ue.eu.int/newsroom/up.asp?MAX=&BID=76&DID=73776&File=/pressData/fr/ec/73776.pdf&LANG=1>

⁴⁹ Le gouvernement polonais a accusé la grande pression interne dont il était soumis par les fermiers animés par l'opposition. Dans ce contexte, le discours de la Pologne dans les négociations financières s'est concentré sur la probabilité que, faute d'un accord sur ses exigences, un non au référendum national sur l'adhésion l'UE était tout à fait possible

⁵⁰ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, du 24 et 25 octobre 2002, <http://ue.eu.int/newsroom/up.asp?MAX=&BID=76&DID=72970&File=/pressData/fr/ec/72970.pdf&LANG=2>

⁵¹ La part de l'emploi dans l'agriculture est cinq fois plus importante dans les pays candidats. L'agriculture y contribue aussi à 5 % du PIB, contre 2 % dans l'UE des quinze.

⁵² D. VAUGHAN-WHITEHEAD, « L'élargissement de l'Union européenne : une fuite en avant ? », Groupement d'études et de recherches Notre Europe, président : Jacques Delors, Policy paper no 5, étude disponible en français uniquement sur le site de Notre Europe, septembre 2003, p. 6.

Dans l'Europe Centrale et Orientale, l'agriculture joue un rôle bien plus important que dans l'UE, aussi bien en matière d'emploi que de croissance économique.

Toutes ces questions s'inscrivaient dans les discussions plus larges portant sur la façon dont les futurs États membres allaient bénéficier des fonds structurels et de cohésion, tout comme de leurs contributions au budget communautaire. Les candidats ont exigé et obtenu que leurs contributions soient versées seulement après leur adhésion, le 1^{er} mai 2004.

Les États membres présentent au Conseil européen de Bruxelles du 24 et 25 octobre 2002 une position commune qui essaye de prendre en compte les demandes des candidats. On l'appellera aussi «le Paquet financier». Les aides directes aux agriculteurs des futurs États membres augmenteront graduellement de 25% des paiements reçus en présent par les agriculteurs des États membres pour arriver à 40% en 2007 et à 100% en 2013 (à condition que ce type de subventions soit maintenu jusqu'en 2013, prédiction difficile étant donné les débats sur la réforme de la politique agricole commune et les perspectives budgétaires pour le nouveau cycle budgétaire 2007-2013). Quant au financement dont les futurs États membres bénéficieront au cadre de la politique régionale, à travers les fonds structurels et de cohésion, le Paquet financier propose environ 23 milliards euros pour la période 2004-2006⁵³, jusqu'à la fin de l'actuel cycle budgétaire. Toutefois, en ensemble, le Paquet financier (surtout le niveau des aides directes prévu) restait loin des attentes des États candidats, d'où leur manque d'enthousiasme réitéré dans une Déclaration commune que les premiers ministres des Dix ont signé le 15 novembre à Varsovie. Les États candidats exigeaient plus de flexibilité de la part de l'Union afin de trouver un équilibre entre le niveau de contributions au budget communautaire par les futurs membres et le financement communautaire qu'ils allaient recevoir après l'adhésion.

La Pologne propose une supplantation des aides directes par l'emploi des fonds destinés à l'origine au développement rural. Initialement les États membres ne veulent pas en discuter. De plus, ils commencent à manifester de la fatigue avec toutes les exigences de la Pologne. On en parlait même de la possibilité d'un élargissement sans la Pologne. Le président français se montrait pourtant confiant et optimiste, excluant «l'hypothèse d'un échec à Copenhague». Il estimait que le Conseil européen allait être «un succès historique» en consacrant le plus important élargissement de l'UE⁵⁴. C'est la Présidence danoise⁵⁵ qui interviendra

⁵³ La proposition finale de la Présidence danoise offrait aux candidats 1,6 milliards euros plus que prévu au sommet européen de Berlin pour les dépenses liées à l'élargissement, mais on réduisait les fonds structurels de 25,5 milliards euros à 23 milliards. Visegrad 4 agree final position before EU summit, EU Observer, 8.12.2002 (www.euobserver.com), pour plus de détails sur la Présidence danoise consulter le site ou celle-ci à l'adresse <http://www.eu2002.dk/main/> ou bien à partir de <http://ue.eu.int/fr/presid.htm>

⁵⁴ Déclarations de Jacques Chirac à la conférence de presse commune avec le premier danois le 5 décembre 2002.

et fera l'impossible pour trouver un compromis et éviter le blocage des négociations. Elle lance, le 25 novembre, avec l'aide de la Commission, un nouveau projet de Position commune financière plus flexible qui prend en compte la suggestion de la Pologne d'augmenter les aides directes en utilisant une partie des fonds au développement rural. Sans modifier le plafond des aides directes de 25% pour 2004, la nouvelle proposition prévoyait un transfert de jusqu'à 20% des fonds au développement rural vers les paiements directs aux fermiers. En ensemble, la proposition conduisait à un accroissement de 5% du niveau réel des aides directes pour 2004. De plus, on l'a vu déjà ci-dessus, on a accepté que la contribution des Dix au budget communautaire soit calculée à partir de l'adhésion, le 1^{er} mai 2004, tandis que les aides directes seraient accordées dès le début de l'année.

De vives discussions ont eu lieu aussi autour des différents quotas. Aux produits laitiers et à la production de sucre, elles ont été modifiées par la nouvelle proposition danoise, sans atteindre quand-même le niveau demandé par les candidats (surtout par la Pologne et les États baltes⁵⁶). Quant aux céréales, les quotas étaient augmentés en tenant compte dans le calcul des données statistiques plus récentes (des productions obtenues en 2000 et 2001 – des années de croissance). Reçue avec des critiques par la plupart des États membres, y compris l'Allemagne, mais aussi par les États candidats, dont la Pologne se montrait toujours la plus mécontente, la proposition danoise n'a été acceptée qu'au bout des fortes négociations. L'Allemagne, le principal contributeur au budget communautaire, insistait sur le danger de dépasser l'accord de Berlin sur le niveau de l'assistance financière destinée à l'élargissement en tenant compte des contraintes du Pacte de Stabilité. Quant aux candidats, ils se déclaraient prêts à poursuivre les négociations en recherchant plus d'ajustements. Confrontés à la possibilité d'un échec au Conseil européen de Copenhague de décembre 2002, certains candidats, dont la Slovénie la première, ont révisé leurs positions. Sans se déclarer satisfaites par la proposition danoise, les autorités slovènes ont adouci leurs déclarations, en soulignant que le Paquet financier faisait la preuve de la volonté de l'Union de venir à la rencontre des demandes de candidats et du désir de conclure les négociations à Copenhague⁵⁷. Les États membres et les États candidats ont fini par accepter la proposition danoise comme étant la meilleure possible. Les parties ont dû se rendre à l'évidence : faute d'un

⁵⁵ Pour plus de détails sur la Présidence danoise consulter le site ce celle-ci à l'adresse <http://www.eu2002.dk/main/> ou bien à partir de <http://ue.eu.int/fr/presid.htm>

⁵⁶ La Pologne avait demandé la prolongation de la période d'emploi des fonds de pré-adhésion (l'étape de phasing out) au-delà de 2004 (jusqu'en 2005). Elle en aurait bénéficié ainsi d'environ 1,5 milliards euro. Une autre source de mécontentement a été le quota laitier: la Pologne en demandait au moins 11 millions hectolitres, tandis que l'UE avait accepté 9,5 millions (Polish Farmers Face Milk Quota, EU Observer, 31.08.2001; Poland Makes New Demands to the EU, 2.12.2002, EU Observer)

⁵⁷ « Candidates unhappy with direct payments », EU Observer, 4.12.2002 (www.euobserver.com).

compromis, l'élargissement lui-même risquait d'être ajourné. C'est ainsi que le Conseil européen de Copenhague finit en succès, annonçant le nouvel élargissement de l'Union – historique car il consacre le commencement de la réunification du continent, par l'inclusion dans l'UE des huit PECO.

La conclusion des négociations d'adhésion à Copenhague marque un nouveau moment dans les relations des huit PECO avec l'UE. Le changement de statut, d'États candidats en celui d'États adhérents, caractérisé par la participation en qualité d'observateur aux travaux des institutions européennes, permet aussi l'entrée dans une nouvelle étape de leur relation avec la Commission qui continue à surveiller leur progrès. Cette fois-ci il s'agit de leurs progrès concernant la mise en application des engagements assumés pendant les négociations.

Les rapports de monitoring de la Commission, présentés au Parlement européen le 5 novembre 2003, n'apportent pas des surprises, en précisant que « dans l'ensemble, les pays adhérents devraient être prêts à l'adhésion dans la très grande majorité des domaines, mêmes s'ils doivent encore, dans certains cas, procéder à quelques ajustements »⁵⁸. « La question fondamentale est de savoir si nos institutions, nos politiques communes et le marché intérieur peuvent fonctionner convenablement après l'adhésion et si les quelques problèmes en suspens peuvent être résolus avant le 1er mai 2004. Ma réponse à ces deux questions est clairement oui », a affirmé le Commissaire Günter Verheugen devant la presse, à l'issue de la présentation des rapports au Parlement européen réuni en « mini session ».

« Cet élargissement est aussi bien préparé qu'un élargissement peut l'être », et le travail accompli au cours des dernières six années permettra d'assurer que l'UE élargie fonctionnera correctement et en respect de l'acquis communautaire, même avec 25 membres, a souligné devant le Parlement, M. Verheugen. Le Commissaire a ajouté que « nous pouvons désormais être sûrs que les nouveaux membres n'apporteront pas de problèmes dans l'Union, mais plutôt des performances, des nouvelles opportunités et un plus d'enthousiasme »⁵⁹.

Les rapports se concentrent notamment sur les progrès réalisés en matière de réformes économiques et sur l'état de la mise en œuvre de l'acquis, en appréciant que des progrès considérables ont été faits.

M. Verheugen a mis en garde les États adhérents sur les prochains mois qui devront être utilisés pour travailler de façon « énergique » en vue de

⁵⁸ Les Rapports réguliers de la Commission sur les progrès de chaque pays candidat, du 5 novembre 2003, sont disponibles sur le site de la Commission Européenne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm

⁵⁹ Présentation du Rapport global de suivi des préparatifs menés par les pays adhérents en vue de leur adhésion à l'UE, élaboré par la Commission européenne, dans le Parlement européen, intervention du commissaire européen pour l'élargissement, Gunther Verheugen, le 5 novembre 2003, disponible sur la page électronique du PE, www.europarl.eu.int, les Rapports réguliers de la Commission sur les progrès de chaque pays candidat, du 5 novembre 2003, sont disponibles sur le site de la Commission Européenne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm

combler les lacunes existantes et de faire aboutir des efforts encore inachevés. Il a également précisé que la Commission a identifié un total de 39 retards ou manquements qu'elle considère « particulièrement préoccupants » concernant des domaines sensibles, tels que la gestion des Fonds structurels ou des aides directes aux agriculteurs. Il a annoncé que la Commission allait envoyer des lettres d'avertissement et organiserait les consultations techniques nécessaires pour aider les pays concernés à les remédier. Le Commissaire européen pour l'élargissement avait averti les gouvernements que « s'ils ne prennent pas immédiatement des dispositions décisives, les pays en question ne seront très probablement pas en mesure de remplir les obligations liées à l'adhésion dans ces domaines précis, et leurs citoyens, comme leurs acteurs économiques, ne pourront pas bénéficier pleinement des avantages de l'adhésion »⁶⁰. « Je lance un appel aux gouvernements et aux Parlements des pays adhérents pour qu'ils fassent les efforts supplémentaires nécessaires, car il s'agit aussi pour eux d'assurer que leurs agriculteurs ou l'ensemble de leur population pourront bénéficier des aides européennes. Des fabriques devront être fermés, des gens perdront leur emploi ou pas en fonction de ce progrès », a lancé M. Verheugen devant le Parlement européen.

La Commission⁶¹ a insisté sur la poursuite des réformes économiques et la lutte contre la corruption, a annoncé les pays adhérents qu'elle allait continuer à observer la manière dont ils vont résoudre au cours des prochains mois les derniers problèmes en suspens, même s'il n'y aura pas un autre rapport présenté avant le 1er mai 2004. Le Commissaire européen pour l'élargissement n'a pas manqué l'occasion pour avertir les Dix, que « la Commission est résolue à prendre les mesures nécessaires » pour les obliger à se conformer à l'acquis, en soulignant que celle-ci dispose « d'une large gamme de possibilités pour intervenir », allant de procédures d'infraction contre les États concernés jusqu'à des mesures de sauvegarde⁶².

En ce qui concerne la Roumanie et la Bulgarie – les deux PECO restés en dehors de l'UE en 2004 – au Conseil européen de Copenhague, elles ont obtenu

⁶⁰ Présentation du Rapport global de suivi des préparatifs menés par les pays adhérents en vue de leur adhésion à l'UE, élaboré par la Commission européenne, dans le Parlement européen, intervention du Commissaire européen pour l'élargissement, Gunther Verheugen, le 5 novembre 2003, disponible sur la page électronique du PE, www.europarl.eu.int, les Rapports réguliers de la Commission sur les progrès de chaque pays candidat, du 5 novembre 2003, sont disponibles sur le site de la Commission Européenne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm

⁶¹ Les Rapports réguliers de la Commission sur les progrès de chaque pays candidat, du 5 novembre 2003, sont disponibles sur le site de la Commission Européenne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm

⁶² Pour des commentaires supplémentaires sur le Rapport de suivi des préparatifs menés par les pays adhérents en vue de leur adhésion à l'UE, voir aussi *The Economist*, « Big Brother is Still Watching : Prospective members get their knuckles rapped », 8-14 novembre 2003, volume 369, numéro 8349, édition disponible sur internet : www.economist.com/print.

la promesse du caractère irréversible du processus d'élargissement et la promesse d'une Feuille de route actualisée pour accélérer leur intégration à l'UE. On accepte comme possible leur objectif d' adhérer en 2007, pour le confirmer comme «objectif commun de l'UE et de ces pays» au Conseil européen de Thessalonique⁶³. Ils n'ont plus qu'à conclure les négociations d'adhésion en 2004, avant la fin du mandat de la Commission Prodi en octobre, pour accomplir l'objectif qu'ils se sont eux-mêmes donné. Le processus dépendra cependant beaucoup de la Commission qui doit faire, le plus tôt possible, une proposition financière, déterminante pour la négociation des chapitres financiers. Dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles⁶⁴ de 12 décembre 2003 les chefs d'État ou de gouvernement précisent que l'objectif commun de l'Union à 25 est d'accueillir la Bulgarie et la Roumanie au sein de l'Union en janvier 2007.

2.2. La Roumanie, un autre cas particulier ?

Les relations de la Roumanie avec la Communauté Européenne remontent aux années soixante-dix, ce pays étant le premier et pendant longtemps le seul État de l'ex-espace communiste à établir des relations contractuelles avec celle-ci. La signature, en 1980, de l'Accord sur la création de la Commission mixte entre la Roumanie et la Communauté Européenne a constitué une reconnaissance de facto de la CEE par un pays communiste.

Le changement de régime et la nouvelle politique européenne envers les PECO du début des années 1990 ont encouragé le rapprochement de la Roumanie à la CE/UE et le renforcement des relations qui dépassent le seul cadre économique pour en prendre une tournure plus politique. Depuis le 1er février 1995, les relations de la Roumanie avec l'Union sont réglementées à travers l'Accord d'association (signé le 1^{er} février 1993)⁶⁵. Le texte de l'accord

⁶³ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Thessalonique, du 19 au 20 juin 2003, sont disponibles sur le portail internet de l'UE <http://europa.eu.int> à <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=76281&LANG=2&File=/pressData/fr/ec/76281.pdf&Picture=0>, ou bien à partir de l'adresse http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.htm et pour plus de détails voir la deuxième partie de la bibliographie « L'Europe sur internet »

⁶⁴ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, du 12 au 13 décembre 2003, sont disponibles sur le portail internet de l'UE <http://europa.eu.int> à <http://ue.eu.int/newsroom/up.asp?MAX=&BID=76&DID=79652&File=/pressData/fr/ec/79652.pdf&LANG=2> ou bien à partir de l'adresse http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.htm et pour plus de détails voir la deuxième partie de la bibliographie « L'Europe sur internet »

⁶⁵ L' Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres d'une part et la Roumanie d'autre part est disponible dans le Journal officiel, JOCE série L 357 , du 31/12/1994 p. 0002 – 0189 ou bien sur le site de l'UE <http://europa.eu.int/> à l'adresse

fixait le cadre juridique et institutionnel des rapports bilatéraux ayant pour finalité, comme dans le cas des autres PECO, l'adhésion à l'Union. À cette fin, la Roumanie a déposé sa demande d'adhésion le 22 juin 1995.

Une décision sur le commencement des négociations avec la Roumanie ne serait prise qu'en décembre 1999 au Conseil européen d'Helsinki. Même si le Rapport⁶⁶ annuel de la Commission avait mentionné des progrès dans le processus de réforme et avait recommandé le lancement des négociations, on prévenait les autorités de Bucarest de la nécessité d'intensifier leur efforts afin d'accomplir les critères de Copenhague. Le rapport de la Commission soulignait l'importance des réformes économiques et le besoin d'une justice fonctionnelle et d'une administration fonctionnelle.

Les négociations d'adhésion ont été lancées formellement le 15 février 2000 à Bruxelles, avec la première réunion de la Conférence intergouvernementale Roumanie – UE. Le 15 mars 2000, les représentants permanents des États membres approuvent la proposition de la Commission dans les domaines de la recherche, de l'éducation, des petites et moyennes entreprises, des relations extérieures et de la politique étrangère et de sécurité commune. Tout comme les autres PECO, la Roumanie a le plus progressé en 2002 dans le contexte de l'accélération des négociations dont la conclusion est devenu un objectif prioritaire de l'Union. À la fin de l'année 2002, la Roumanie avait ouvert tous les 31 chapitres de négociations dont 16 étaient clos. À côté de la Bulgarie, elle avait déjà un retard important comparés aux autres PECO. Le Rapport annuel⁶⁷ de la Commission présenté en octobre 2002 le confirme. Il était devenu évident que les deux pays ne pourraient plus rattraper ce délai, ce qui a déterminé une concentration de leurs efforts pour obtenir des promesses rassurantes quant à la poursuite des négociations dans les mêmes conditions applicables aux premiers dix candidats. Ces efforts se sont concrétisés dans les décisions prises par les chefs d'État ou de gouvernement lors du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002: le texte des conclusions mentionne « l'objectif de recevoir la Roumanie et la Bulgarie en tant que membres de l'Union en 2007 ». On remarque le langage assez neutre qui évite tout engagement de l'Union. En effet, il s'agissait plutôt d'une prise en compte par l'Union de l'objectif des deux pays de devenir membres en 2007. Plus importante du point de vue des ces États était la reconnaissance, dans le même texte des conclusions, de leur appartenance au même processus d'élargissement qui est qualifié d' « inclusif et

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=21994A1231\(20\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=21994A1231(20)&model=guichett)

⁶⁶ Le Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie, du 13 octobre 1999, est disponible sur le site de la Commission Européenne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_1999/index.htm

⁶⁷ Le Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie du 9 octobre 2002, est disponible sur le site de la Commission Européenne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2002/index.htm

irréversible ». La même formule se retrouve dans le texte de la Déclaration politique, *Une seule Europe, des «15 plus 10»* annexée aux Conclusions du Conseil de Copenhague. Elle venait ajouter un poids supplémentaire à l'engagement politique de l'Union ainsi assumé par les futurs États membres.

À la demande de la Roumanie et de la Bulgarie et sur proposition de la Commission, le Conseil européen adopte des Feuilles de parcours actualisées pour les deux pays (avec les objectifs prioritaires à atteindre) et l'assistance supplémentaire de pré-adhésion pour encourager la récupération des délais. À travers les programmes PHARE, ISPA et SAPARD, la Roumanie recevrait entre 2004 et 2006 environ 800 millions euros, des fonds supplémentaires non remboursables. Le montant total des fonds dont la Roumanie bénéficiera pour la période 2004-2006 serait de 2,8 milliards euros, avec l'obligation d'assurer un cofinancement de jusqu'à 30%⁶⁸. Avec les fonds déjà alloués, le montant de l'assistance de pré-adhésion destinée à la Roumanie allait dépasser un milliard d'euros pour seule l'année 2006, la plus importante assistance jamais accordée par l'Union à un État candidat. Cette assistance sera destinée principalement au financement des projets d'infrastructure et à la modernisation de l'agriculture, aussi bien qu'à l'accroissement de la capacité administrative, dont dépend la bonne gestion de ces fonds.

Pour la Roumanie, le Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 constitue sans doute un important pas en avant. Les conclusions reflètent l'engagement de l'Union pour la fin des négociations avec les deux derniers États du groupe d'Helsinki et contiennent des formules proches aux attentes des autorités roumaines, en les rassurant quant au maintien du rythme des négociations. On évite ainsi le risque d'ajourner la négociation des chapitres financiers jusqu'à l'adoption du cadre budgétaire 2007-2013. De plus, les représentants des États membres réunis à Copenhague à l'occasion du Conseil européen de décembre 2002 ont accepté que la Roumanie et la Bulgarie participent, à statut d'observateur, à la Conférence intergouvernementale portant sur la réforme institutionnelle de l'Union élargie.

C'est au Conseil européen de Thessalonique que l'Union européenne assume un langage plus engageant en ce qui concerne les deux PECO restés hors de l'UE en 2004. Ces conclusions sont très importantes, car « l'Union se donne pour objectif d'accueillir la Bulgarie et la Roumanie en tant que nouveaux États membres de l'Union européenne en 2007 », ce qui signifie une reconnaissance de la capacité de ces États à rattraper les retards enregistrés jusque là dans le processus d'intégration européenne. Pourtant, les conditions

⁶⁸ Les Feuilles de route pour la Bulgarie et la Roumanie communiquées par la Commission au Conseil et au Parlement, le 13 novembre 2002, Communication COM(2002) 624 final, sont également disponibles à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/roadmap-br-ro-2002_fr.pdf

n'y manquent pas, car l'atteinte de cet objectif se fera « en fonction des progrès accomplis en ce qui concerne le respect des critères d'adhésion ».

Les deux pays candidats craignaient que la prolongation des leurs négociations d'adhésion après l'entrée de premiers dix États candidats dans l'UE au 1^{er} mai 2004 et que l'exercice effectif des leurs droits en tant que États membres risquait d'apporter des changements dans la manière de négocier. Le Conseil européen a répondu : « les négociations se poursuivront sur les mêmes bases et selon les mêmes principes que pour les dix États adhérents, chaque pays candidat étant évalué sur ses mérites propres ». De plus, les Conclusions du Conseil européen de Thessalonique annoncent le soutien des États membres pour les efforts de la Roumanie et de la Bulgarie en vue de conclure les négociations en 2004⁶⁹, avant la fin du mandat de la Commission Prodi. Dans ce sens, le Conseil apporte des indications supplémentaires sur la poursuite des négociations. Comme dans le cas des premiers dix États candidats, la finalisation des négociations dépendra principalement de la conclusion des chapitres financiers qui ne pourra pas intervenir sans une proposition de position commune sur les perspectives financières.

Apparemment, l'évolution des négociations aux cas des premiers dix États candidats avait facilité le travail quant aux discussions avec la Roumanie et la Bulgarie, car les parties se sont fait une idée sur ce qu'on peut demander et recevoir. Cependant, le contexte financier dans lequel allait se dérouler ces négociations, à savoir le commencement des discussions au sein de l'UE sur les perspectives budgétaires pour 2007-2013, risquait d'apporter plus de complications. Suite aux pressions des deux pays, les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE précisaient à Thessalonique que « les discussions ou l'accord sur les futures réformes politiques ou les nouvelles perspectives financières n'entraveront pas la poursuite et la conclusion des négociations d'adhésion et le résultat de ces négociations ne préjugera pas ces discussions ou cet accord ».

Sans doute, le Conseil de Thessalonique représente un succès pour la Roumanie, car il répond à un grand nombre de ses craintes. Il dépendra des autorités roumaines de poursuivre les réformes internes nécessaires pour conclure les derniers chapitres et les négociations. Pourtant, le fait d'avoir manqué l'intégration dans l'UE en 2004 place la Roumanie (tout comme la Bulgarie) dans une position assez difficile.

Au-delà des négociations proprement dites qui s'annoncent aussi difficiles, car ils restent des chapitres tels l'Agriculture ou les Politiques régionales), la Roumanie se confrontera avec un climat pas du tout favorable aux négociations, qui risquent de se retrouver dans un deuxième plan de

⁶⁹ Fin avril 2004, la Roumanie avait clôturés 22 chapitres, seuls restaient ouverts les chapitres concernant la libre prestation de services, la politique de la concurrence, l'agriculture, l'énergie, la politique régionale et coordination des instruments structurels environnement, la coopération en matière de justice et affaires intérieures, les dispositions financières et budgétaires.

l'agenda européenne, dominée par de nouveaux défis. La réforme de l'Union européenne avec les débats sur la future Constitution⁷⁰, les discussions financières et les ajustements (y compris logistiques) nécessaires pour recevoir, au 1^{er} mai 2004, les nouveaux États membres domineront certainement les travaux des institutions européennes dans la période à venir. Le rapprochement des élections au Parlement européen et de la fin du mandat de la Commission Prodi viennent s'ajouter et le rythme des négociations avec la Roumanie et la Bulgarie peut ralentir malgré tous les efforts de rassurer les deux États candidats.

Quelles seront alors les options? Après le Conseil européen de Thessalonique⁷¹, la Roumanie se retrouvait avec 11 chapitres des négociations restés encore ouverts. Dans ce contexte, le Rapport annuel de la Commission européenne s'annonçait déterminant au moins du point de vue de son objectif de conclure les négociations en 2004.

En présentant les rapports de la Commission sur la Roumanie et la Bulgarie devant le Parlement européen, le 5 novembre 2003, le commissaire européen pour l'élargissement, Gunther Verheugen a félicité les deux pays pour leurs progrès importants « dans tous les domaines ». Il estimait qu'ils « se sont clairement rapprochés de leur objectif de 2007 », mais ils ont « encore besoin d'un peu plus de temps, notamment pour la mise en œuvre concrète de l'acquis »⁷². Selon le Rapport de la Commission⁷³, la Roumanie continue de satisfaire aux critères politiques, en avançant vers le respect des critères économiques et la mise en œuvre de l'acquis. Le document souligne le fait que les négociations d'adhésion se poursuivront sur la même base et les mêmes principes qu'avec les dix premiers pays adhérents, en respectant la règle du

⁷⁰ Le Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe est disponible dans le *Journal Officiel*, n°C 169 du 18 juillet 2003 et peut être téléchargé gratuitement (sur le portail internet de l'UE <http://europa.eu.int>) en français à partir de l'adresse http://europa.eu.int/eur-lex/fr/search/search_treaties.html ou bien directement à l'adresse <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/constit.html>

⁷¹ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Thessalonique, du 19 au 20 juin 2003, sont disponibles sur le portail internet de l'UE <http://europa.eu.int> à <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=76281&LANG=2&File=/pressData/fr/ec/76281.pdf&Picture=0>, ou bien à partir de l'adresse http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.htm et pour plus de détails voir la deuxième partie de la bibliographie « L'Europe sur internet ».

⁷² Présentation des Rapports annuels de la Commission européenne devant le Parlement européen, intervention du commissaire européen pour l'élargissement, Gunther Verheugen, le 5 novembre 2003, disponible sur la page électronique du PE, www.europarl.eu.int, le Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie du 5 novembre 2003, est disponible sur le site de la Commission Européenne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm

⁷³ Le Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie du 5 novembre 2003, est disponible sur le site de la Commission Européenne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm

« mérite propre » et que le rythme des pourparlers sera entièrement déterminé par le progrès de la Roumanie dans l'adoption et la mise en œuvre de l'acquis⁷⁴.

Le monitoring de ces progrès par la Commission se poursuivra, l'objectif déclaré de l'UE étant d'accueillir la Roumanie (et la Bulgarie) comme nouveaux pays membres en 2007, à condition que ces pays remplissent les critères d'adhésion. « Cet objectif doit continuer à guider résolument les préparatifs dans les deux pays, et la Commission les assistera pour l'atteindre »⁷⁵. Afin de respecter cette date, un Traité commun d'adhésion pour les deux pays devrait être signé « au plus tard vers la fin de l'année 2005 » et les négociations devront être achevées « suffisamment avant » cette échéance. La Commission rappelait que le Conseil européen de Thessalonique⁷⁶ avait soutenu l'objectif des deux pays d'achever les négociations en 2004, mais ceci « dépendra des progrès réels faits dans les préparatifs sur le terrain » et dans les négociations⁷⁷. En vue des négociations sur les chapitres financiers (agriculture, aides régionales, budget), la Commission s'engageait à présenter, vers le début de 2004, un cadre financier commun qui serait la base pour conclure les négociations d'adhésion. Les négociations sur les perspectives financières ou la réforme de certaines politiques de l'UE ne devraient donc pas empêcher la conclusion des pourparlers d'adhésion avec la Bulgarie et la Roumanie, ni préjuger leurs résultats. Quant à l'offre financière que la Commission présentera au début 2004, celle-ci sera fondée sur les mêmes principes et sur la même méthodologie que dans les négociations finales avec les dix premiers pays adhérents.

Le Rapport⁷⁸ a été salué par les autorités roumaines comme étant le meilleur depuis le début des négociations d'adhésion à l'UE, créant des prémices positives pour obtenir un calendrier précis de l'adhésion au Conseil européen de Bruxelles⁷⁹ du 12 et 13 décembre 2003.

⁷⁴ Le Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Bulgarie du 5 novembre 2003, est disponible sur le site de la Commission Européenne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm

⁷⁵ Intervention du Commissaire européen pour l'élargissement, Gunther Verheugen, le 5 novembre 2003, devant le Parlement européen, disponible sur la page électronique du PE, www.europarl.eu.int.

⁷⁶ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Thessalonique, du 19 au 20 juin 2003, sont disponibles sur le portail internet de l'UE <http://europa.eu.int> à <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=76281&LANG=2&File=/pressData/fr/ec/76281.pdf&Picture=0>, ou bien à partir de l'adresse http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.htm et pour plus de détails voir la deuxième partie de la bibliographie « L'Europe sur internet ».

⁷⁷ Présentation des Rapports annuels de la Commission européenne dans le Parlement européen, intervention du Commissaire européen pour l'élargissement, Gunther Verheugen, le 5 novembre 2003, disponible sur la page électronique du PE, www.europarl.eu.int.

⁷⁸ Le Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie du 5 novembre 2003, est disponible sur le site de la Commission Européenne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm

⁷⁹ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, du 12 au 13 décembre 2003, sont disponibles sur le portail internet de l'UE <http://europa.eu.int> à

Pourtant, les conclusions économiques pour la Roumanie ont été moins positives sachant que le gouvernement de Bucarest n'a pas réussi à convaincre la Commission d'accorder à la Roumanie le statut « d'économie de marché fonctionnelle » (que la Bulgarie avait reçu depuis 2002). Dans son Rapport, la Commission ne fait que noter le fait que la Roumanie « peut être considérée comme une économie de marché viable dès lors que les progrès satisfaisants qui ont été accomplis sont poursuivis avec fermeté », mais qu'elle devrait « poursuivre avec vigueur et détermination la mise en œuvre de son programme de réformes structurelles ». Les autorités roumaines ont dû se contenter de l'affirmation que de « nouveaux progrès ont été accomplis vers la stabilité macroéconomique » et que la privatisation et la restructuration des entreprises publiques ont été accélérées.

Si la Commission ne va pas aussi loin dans ses prévisions pour fixer une Feuille de route et un calendrier détaillé pour chacune des dernières étapes des négociations financières de la Roumanie et de la Bulgarie, les conclusions du Conseil européen de Bruxelles renforcent les perspectives de deux pays de rejoindre l'Union en janvier 2007. C'est au bout d'intenses négociations avec les autres pays membres que la Présidence italienne a fait passer un projet de texte des conclusions tellement attendu à Bucarest et Sofia. Les Conclusions offrent, pour la première fois, une date précise pour l'adhésion des deux pays à l'UE – janvier 2007⁸⁰ – et précise qu'afin d'atteindre cet objectif ils doivent conclure les négociations d'adhésion en 2004 et signer le Traité d'adhésion « dès que possible en 2005 ».

Pendant les discussions dans le Conseil Affaires générales du 8 décembre 2003, il semble que le commissaire européen pour l'élargissement se soit opposé à ce que le Conseil européen offre une date précise pour l'adhésion, considérant qu'un tel engagement allait diminuer la pression sur les deux pays qui doivent continuer les réformes. Son opinion n'a été partagée que par la Belgique, les autres pays membres considérant que, par contre, ce serait un moyen d'accroître les pressions⁸¹.

L'acquis communautaire a été imposé au pays candidats, malgré les différences culturelles, économiques, sociales et politiques. À aucun moment, l'Union européenne ne s'est demandé s'il fallait envisager d'adapter, éventuellement de modifier, mais surtout d'améliorer, l'acquis communautaire dans la perspective de l'élargissement, aussi bien l'acquis législatif que l'ensemble des politiques communautaires en cours telles que la politique agricole commune, la politique de cohésion, la politique de l'emploi, la ou la

<http://ue.eu.int/newsroom/up.asp?MAX=&BID=76&DID=79652&File=/pressData/fr/ec/79652.pdf&LANG=2> ou bien à partir de l'adresse http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.htm et pour plus de détails voir la deuxième partie de la bibliographie « L'Europe sur internet ».

⁸⁰ « Accueillir la Bulgarie et la Roumanie au sein de l'Union en janvier 2007, si ces pays sont prêts, est l'objectif commun de l'Union à 25 », les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, du 12 au 13 décembre 2003.

⁸¹ Bulletin Agence Europe, EU/GAC/ENLARGEMENT: European Council should mark objective of accession by Bulgaria and Romania in January 2007, Bruxelles, le 8 décembre 2003.

politique sociale. Il est peut-être temps de profiter au moins maintenant de l'élargissement en cours pour réformer les politiques de l'Union sans plus attendre le prochain élargissement ou d'autres échéances⁸².

L'une des craintes majeures de l'Union européenne et de certains États membres, reflétée dans le déroulement des négociations, concernait la possible migration de travailleurs en provenance des nouveaux États membres. Sur ce thème, de la libre circulation des travailleurs, les États membres n'ont pas fait preuve de beaucoup de transparence et de solidarité. D'un côté, les études se sont d'abord accumulées pour démontrer qu'une vague d'immigration massive en provenance de l'Est n'aurait pas lieu⁸³. De l'autre côté, malgré ces conclusions, l'UE a demandé et décidé de mettre en place des périodes transitoires avant que le droit de libre circulation des travailleurs puisse être exercé par les futurs États membres⁸⁴. Cette mesure politique peut paraître contradictoire. Mais peut être que les représentants des États membres ou de l'Union se sont rendu compte que finalement la possibilité de vagues d'immigration aurait été trop rapidement écartée. Après tout, cet élargissement n'est semblable à aucun autre et ses conséquences ne peuvent pas être prévues avec exactitude. Les facteurs qui pourraient constituer une possible source de migrations ne manquent pas, pourtant⁸⁵.

L'approche complètement opposée, celle de la liberté immédiate de circulation aurait pu avoir ses mérites. Certains auteurs considèrent qu'elle aurait accompagnée la libre circulation de capital, des biens et des services, elle aurait donné à l'ensemble du processus une autre tonalité politique, apportant aux pays candidats le sentiment d'être traités équitablement et d'égal à égal. Un autre mérite aurait été celui d'assurer le rattrapage plus rapide des salaires et des conditions de travail, et aurait pu être le meilleur moyen de lutter contre l'immigration clandestine, qui reste un des problèmes le plus délicat que l'Union élargie devra affronter⁸⁶.

⁸² F. DRAUS, « L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent? Les PECO et les finalités politiques de l'intégration européenne », Groupement d'études et de recherches Notre Europe, *Études et recherches*, no 32, étude disponible en français sur le site de Notre Europe, février 2004, p. 18.

⁸³ Sur la base d'éléments concrets: la faible mobilité actuelle au sein de l'Union, l'expérience des précédents élargissements, les faibles migrations constatées après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, des mouvements de main d'œuvre jusqu'ici limités entre les PECO et l'UE.

⁸⁴ Pendant une période de cinq ans, les accords bilatéraux devraient donc prévaloir, avec une possibilité d'étendre de deux ans supplémentaires cette période probatoire.

⁸⁵ Pour ne citer que quelques-uns: le chômage de longue durée qui affecte surtout les jeunes, des salaires très bas, des prestations sociales à la baisse, des conditions de travail difficiles, les non qualifiés et les membres des minorités ethniques (voir la minorité hongroise de Roumanie) pourraient être tentés par le mirage européen.

⁸⁶ D. VAUGHAN-WHITEHEAD, « L'élargissement de l'Union européenne : une fuite en avant ? », Groupement d'études et de recherches Notre Europe, président: Jacques Delors, Policy paper no 5, étude disponible en français uniquement sur le site de Notre Europe, septembre 2003, p. 13

Pour ne prendre que l'exemple du domaine social, l'Union européenne n'a pas toujours compris quels étaient les besoins réels des pays candidats après quarante ans de communisme et dix ans de transition. Malgré tout en quelques années seulement les pays candidats ont mis en place tout le dispositif législatif et institutionnel nécessaire afin qu'ils puissent occuper leur place dans l'Union élargie. Réussir l'avenir social est un défi pour l'Europe, mais aussi pour d'autres parties du monde, confrontées à l'ère de la globalisation⁸⁷.

**THE EU ACCESSION. NEGOTIATIONS BETWEEN CENTER AND PERIPHERY:
« TAKE IT OR LEAVE IT! »**

Summary

The negotiations between the Center represented by the European Union and the peripheries represented by the East European Countries (EECs) are not a classic negotiation in order to obtain an accepted compromise between the two parties. The EECs have to adapt their institutions in order to fulfill a number of criteria presented by the European institutions (as a result of negotiations between the Member States), have to adapt their own institutions for accession. Although those changes in the EECs took place under the surveillance of the European Union institutions, the friendly dialogue between parties is a very specific one between future members of the same construction.

Keywords: center, periphery, European Union, East European Countries, accession negotiations.

⁸⁷ Pour JUAN SOMAVIA, directeur général de l'organisation internationale du travail: « L'avenir social du monde se joue en Europe, si l'Europe parvient à maintenir son modèle social, ce sera un signe d'espérance pour le reste du monde », pour plus de détails, voir « L'avenir mondial se joue en Europe », in *La Libre Belgique*, mercredi 5 février 2003, p. 7.